Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

29 544 Arbeidsmarktbeleid

Nr. 755

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2016

Inleiding

Bijgaand bied ik u het onderzoek aan over transparante dispensatiebepalingen in cao's[1], naar aanleiding van de ruim twee jaar geleden doorgevoerde wijziging van het Toetsingskader avv. Naar aanleiding daarvan ga ik tevens in op de praktijk van dispensatieverlening door cao-partijen en op de aanvullende bevoegdheid tot dispensatieverlening van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zoals toegezegd in het debat over cao en avv van 4 februari jl. (Handelingen II 2015/16, nr. 51, item 5). Tevens ga ik in op de wenselijkheid van aanpassing van het Toetsingskader en het dispensatiebeleid van SZW[2], alsook op de door de Kamer ter sprake gebrachte ontwikkeling dat cao's vaker worden afgesloten met zogenoemde kleine bonden.

Aanpassing Toetsingskader

Tijdens de SZW-begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer (december 2011; Handelingen II 2011/12, nr. 36, item 9) is in relatie tot maatwerk en flexibiliteit intensief gesproken over het avv-instrument. Het met de Kamer sindsdien gevoerde debat heeft geleid tot de invoering van nieuwe vereisten voor het algemeen verbindend verklaren (avv) van dispensatiebepalingen in cao's[3] per 1 april 2014. De wijziging sloot aan bij eerder hierover uitgebrachte aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid[4]. Met de wijziging van het Toetsingskader werd beoogd een nieuwe impuls te geven aan het dispensatiebeleid van cao-partijen, door de zelfregulering door cao-partijen te versterken. Cao-partijen behoren immers tot dezelfde sector als dispensatieverzoekers en zijn daarom bij uitstek geschikt om te

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Conform Motie Mulder, Kamerstuk 29 544, nr. 690
[3] Staatscourant 2013, nr 34009, 6 december 2013
[4] StvdA, 12 juli 2012, «Dispensatie in de cao, een transparante procedure»

kst-29544-755
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

beoordelen wanneer dispensatie van de cao of cao-bepalingen gepast is. In samenspraak kan zo vorm worden gegeven aan maatwerk binnen en door de sector zelf.

Dispensatiebepalingen in cao's moeten sindsdien voldoen aan de vereisten van transparantie om voor avv in aanmerking te komen. Wanneer een dispensatiebepaling in de cao is opgenomen moet deze voldoen aan de volgende elementen:

- een duidelijke aanduiding tot wie men zich moet wenden met een dispensatieverzoek;
- duidelijke beoordelingscriteria en voorwaarden waaraan het dispensatieverzoek moet voldoen;
- een beschrijving van de procedure waarin concrete termijnen zijn vermeld;
- de beslissing op het dispensatieverzoek dient te allen tijde schriftelijk en gemotiveerd te zijn.

Naar aanleiding van de wijziging van het Toetsingskader heb ik een tweeledig onderzoek gedaan. Onderzocht is of de dispensatiebepalingen in cao's zijn aangepast (cao-onderzoek) en daarnaast is nagegaan of er sprake is van wijzigingen op het gebied van dispensatieverlening (onderzoek naar de toepassingspraktijk). In beide delen van het onderzoek wordt de periode van twee jaar sinds de wijziging (1 april 2014 tot 1 april 2016) vergeleken met de direct voorafgaande periode (1 april 2012 tot 1 april 2014).

Resultaten cao-onderzoek

In de onderzoeksperiode werden 115 avv-verzoeken ingediend. Voor de helft (57 cao's) heeft dit geleid tot avv van de voorgelegde dispensatiebepaling. Van de andere voorgelegde verzoeken bevatten 35 (voornamelijk) fonds-cao's geen dispensatiebepaling: contractsvrijheid houdt immers ook de mogelijkheid in dat partijen over dispensatie geen afspraken maken. In de overige 23 gevallen is het niet tot avv van de dispensatiebepaling gekomen omdat uiteindelijk niet werd voldaan aan de eisen van het Toetsingskader.

De wijziging van het Toetsingskader is dus door een aanzienlijke groep bij de eerste mogelijkheid, namelijk bij totstandkoming van een nieuwe cao of tijdens de daaropvolgende avv-procedure, verwerkt tot een avv-bare bepaling. Ik constateer ook dat in bijna driekwart van de cao's waarin dispensatiebepalingen werden beoogd (80), dit ook daadwerkelijk tot avv van de dispensatiebepalingen heeft geleid (57). Dit is een vertrouwenwekkende score, wanneer in aanmerking wordt genomen dat wijziging van regelgeving tijd nodig heeft om «neer te dalen». Ook tegen de achtergrond van de uitgangssituatie is de gemeten score bevredigend, want uit het onderzoek kwam ook naar voren dat slechts vijf cao's al vóór de wijziging van het Toetsingskader voldeden aan de (nieuwe) eisen. Alle overige hebben dus hun dispensatieregeling moeten vernieuwen. Hieruit kan ook worden afgeleid dat de procedurele waarborgen voor de behandeling van een dispensatieverzoek vóór de wijziging per sector aanzienlijk van elkaar verschilden. Gezien de stijging (zie hieronder) van het aantal cao's dat sinds de wijziging voldoet aan de vereisten verwacht ik dan ook dat het gewijzigde Toetsingskader bijdraagt aan de professionalisering van de behandeling van dispensatieverzoeken door cao-partijen.

Een andere belangrijke conclusie is dat die sectoren waar een dispensatiebepaling echt van belang is nu ook daadwerkelijk een transparante dispensatiebepaling hebben. Dat wil zeggen dat die sectoren waarvan

dispensatiekwesties uiteindelijk het vaakst bij de Minister van SZW terecht kwamen[5] voldoen aan het gewijzigde Toetsingskader en een ordentelijke dispensatieregeling kennen. Over het geheel genomen spelen decentrale sociale partners dan ook in op de aanbeveling van de Stichting, het gewijzigde Toetsingskader en de wens van de Kamer op dit punt, waarmee naar mijn mening tevens wordt geïllustreerd welk belang zij hechten aan avv. Uiteraard streef ik ernaar de score bij volgende avv-verzoeken verder te verhogen omdat een transparante dispensatieregeling beter tegemoet kan komen aan de toenemende behoefte aan maatwerk en flexibiliteit van bedrijven en subsectoren. Mijn departement ondersteunt cao-partijen daar dan ook actief bij door hen van advies te dienen over vormgeving en formulering, zowel voor als tijdens de procedure van het verzoek om avv. Ook wordt sociale partners die nu nog geen transparante dispensatieregeling hebben verzocht bij een volgend avv-verzoek de dispensatieregeling zodanig te redigeren dat deze wel aan het Toetsingskader voldoet.

Ook de Stichting van de Arbeid, met wie ik de uitkomsten van het onderzoek heb besproken, onderkent de uitdaging zowel het aantal dispensatiebepalingen als de transparantie daarvan te vergroten. Hiertoe zullen de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties dit onderwerp in ieder geval de komende twee jaar in hun inzet opnemen en de uitkomsten van het decentraal cao-overleg monitoren. Zij zullen het decentraal overleg tevens wijzen op het belang van het opnemen van een klachtenprocedure in de cao, waarin zo nodig ook een beroep gedaan kan worden op een onafhankelijke derde-deskundige.

Dispensatieverlening door cao-partijen

Eén van de doelstellingen van de aanscherping van het Toetsingskader is vergroting van de toegankelijkheid van de dispensatiemogelijkheid die de cao biedt. Dat zou er toe kunnen leiden dat er vaker een beroep op deze mogelijkheid wordt gedaan. In het onderzoek naar de toepassingspraktijk is daarom aan de dispensatieorganen van de cao's waarvan de dispensatiebepaling is avv'd gevraagd naar het aantal dispensatieverzoeken dat men sinds de aanscherping van het Toetsingskader heeft ontvangen. Daaruit bleek dat het aantal dispensatieverzoeken sindsdien is toegenomen van 170 tot 194 in vergelijking met eenzelfde periode daarvoor. Dit kan overigens niet zonder meer op het conto worden geschreven van een verbeterde dispensatiemogelijkheid: zeker ook zal dit te maken hebben met de specifieke omstandigheden van het bedrijf of de subsector die om dispensatie verzoekt. Hoe dan ook is deze stijging positief omdat meer dispensatiezoekers de weg weten te vinden naar de dispensatieprocedure. Het percentage toewijzingen is min of meer constant gebleven: in iets meer dan de helft van de dispensatieverzoeken (55%) wordt ook daadwerkelijk een dispensatie toegewezen. Daarnaast moeten we constateren dat door de korte periode sinds de wijziging van het Toetsingskader nog niet te zeggen is of deze ook heeft geleid tot veranderingen in de ingediende dispensatieverzoeken of de behandeling van die verzoeken. Dat neemt echter niet weg dat in een aantal gevallen na de aanscherping veranderingen zijn gerapporteerd, vooral ten aanzien van de behandeling van dispensatieverzoeken. Zo wordt bijvoorbeeld de formalisering van termijnen, beoordelingskaders en klachtenprocedures duidelijk als verbetering ervaren ten opzichte van de oude situatie.

Wat de afzonderlijke dispensatieverzoeken betreft blijkt dispensatie vooral te worden aangevraagd voor de gehele cao, voor de toepassing van de

[5] Cao Bouw & Infra, cao Sociaal Fonds Uitzendbranche, cao Graanbe- en verwerkende bedrijven, cao voor Uitzendkrachten, cao Sociaal Fonds Graanbe- en verwerkende bedrijven, cao Bedrijfstakeigen Regelingen Bouw & Infra.

loonschalen in de cao, of voor diverse aspecten van beloning, meer specifiek voor de toepassing van een afgesproken loonsverhoging, toeslagen voor ploegendiensten of werken op bijzondere uren. Dispensatie wordt (vrijwel) niet gevraagd voor cao-afspraken over bijvoorbeeld werktijden, collectieve verzekeringen, verlof, cao-fondsen en functie-indelingen. Verder blijkt de reden voor een dispensatieverzoek vaak te liggen in de financiële omstandigheden van bedrijven, en minder in de immateriële verplichtingen die een cao met zich meebrengt. Dat lijkt erop te wijzen dat de cao als zodanig gewaardeerd wordt als regulerend kader, maar dat specifieke omstandigheden buiten de cao de naleving kunnen bemoeilijken.

De belangrijkste criteria van cao-partijen voor de beoordeling van dispensatieverzoeken zijn het begrip «zwaarwegende omstandigheden» en het hebben van een eigen, gelijkwaardige arbeidsvoorwaardenregeling. Bij zwaarwegende omstandigheden gaat het vooral om de financiële positie van de onderneming. Daarnaast wordt bij de beoordeling ook rekening gehouden met bedrijfsspecifieke kenmerken. Bij een eigen, gelijkwaardige arbeidsvoorwaardenregeling gaat het vooral om een eigen ondernemings-cao die in zijn totaliteit minstens gelijkwaardig is aan de avv'de cao waarvan dispensatie wordt gevraagd.

Maatwerk en flexibiliteit zijn primair zaken die vorm moeten krijgen in cao's. Via onder meer minimumbepalingen, raamwerkbepalingen, open formuleringen, budgetkeuzeregelingen en afwijkingsmogelijkheden bieden cao's veel mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit. De vraag is wel in hoeverre werkgevers en werknemers hiervan op de hoogte zijn en er dus ook echt gebruik van maken. Vervolgens worden maatwerk en flexibiliteit bepaald door het dispensatiebeleid van cao-partijen. Met goede dispensatieregels in de cao kunnen cao-partijen vele kanten op: zij kunnen bijvoorbeeld tijdelijk en onder bepaalde condities dispensatie verlenen voor de hele cao of voor specifieke bepalingen. Ook wat betreft het moment van toekenning van dispensatie hebben cao-partijen ruimere mogelijkheden dan het geval is bij de dispensatieprocedure voor avv, omdat men bij avv alleen een verzoek in kan dienen tijdens de tervisieleggingstermijn van drie weken en ook op dat moment moet beschikken over een eigen rechtsgeldige cao. De Minister kan alleen dispensatie voor het geheel toe- of afwijzen bij gelegenheid van het nemen van een avv-besluit. Cao-partijen kunnen kortom op maat tegemoet komen aan specifieke situaties waarin de cao niet kan worden toegepast, ook als de dispensatieregeling algemeen verbindend is verklaard.

Sinds de wijziging van het Toetsingskader zijn dispensatieregelingen transparanter en toegankelijker geworden. Wat ook opvalt, is dat cao-partijen met het criterium «zwaarwegende omstandigheden» een op het oog vergelijkbaar criterium hanteren als het criterium dat de Minister van SZW aanhoudt bij dispensatieverzoeken («zwaarwegende redenen»). Maar door ook te kijken naar de financiële positie van de verzoekende onderneming geven cao-partijen een andere, eigen invulling aan dit criterium dan de Minister van SZW. Die geeft uiteraard een afstandelijker oordeel, terwijl cao-partijen juist vanuit hun positie binnen de sector de ruimte hebben dieper op de inhoud in te gaan en daarop hun beslissing kunnen baseren. Het is goed wanneer cao-partijen zich realiseren dat het echte maatwerk binnen de sector zelf tot stand moet komen en dat dit de voorkeur heeft boven gebruikmaking van de aanvullende dispensatiebevoegd van de Minister.

Dispensatiebeleid SZW

De Minister van SZW heeft de bevoegdheid om bedrijven of subsectoren uit te zonderen van een avv-besluit wanneer partijen er zelf niet in slagen tot een oplossing te komen. Dergelijke dispensatie wordt sinds de aanpassing van het Toetsingskader per 1 januari 2007 alleen verleend als er zwaarwegende redenen zijn waarom toepassing van de bedrijfstak-cao door middel van avv redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Die zwaarwegende redenen kunnen met name gelegen zijn in bedrijfsspecifieke kenmerken. In tegenstelling tot de dispensatieverlening door cao-partijen zijn de mogelijkheden voor dispensatie via de Minister minder flexibel, vanwege de aard van het besluit. Dispensatie kan immers alleen worden verleend op het moment van het avv-besluit, voor alle avv'de cao-bepalingen en voor de gehele avv-periode.

In de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2015 zijn in totaal 191 dispensatieverzoeken ingediend en zijn 135[6] besluiten genomen [7]. In de eerste jaren na de wijziging van het Toetsingskader van 2007 werden er meer verzoeken ingediend dan daarna, hoewel het aantal verzoeken in 2015 weer een stijging te zien gaf. In eerste instantie werden 58 dispensatieverzoeken toegewezen. 77 dispensatieverzoeken werden afgewezen, waarvan 51 op inhoudelijke gronden en 26 op formele gronden, bijvoorbeeld als de dispensatieverzoeker niet over een eigen rechtsgeldige cao beschikt. Na behandeling in bezwaar zijn in totaal drie dispensatieverzoeken die in eerste instantie waren afgewezen, alsnog toegewezen op grond van feiten en omstandigheden die ten tijde van het nemen van het primaire besluit nog niet bekend waren. In de overige gevallen is de aanvankelijke beslissing na bezwaar gehandhaafd. In 2014 werden tien dispensatieverzoeken ingediend en in 2015 werd 26 maal een dispensatieverzoek ingediend. Zowel in 2014 als in 2015 werd acht keer dispensatie verleend en werden geen afwijzingen gedaan[8]. Overigens kan worden gesteld dat vanaf 2013 het merendeel van de dispensatieverzoeken steeds meer op dezelfde cao's betrekking heeft[9]. Hieruit concludeer ik – met enige voorzichtigheid in verband met mogelijke andere redenen – dat het dispensatiebeleid van de overheid er toe bijdraagt dat dispensatiekwesties in toenemende mate binnen de cao-sectoren zelf worden opgelost: na een beslissing van de overheid lijken partijen bij een volgende gelegenheid vaker tot elkaar te komen aan de onderhandelingstafel.

Uit het bovenstaande blijkt dat het dispensatiebeleid door de Minister van SZW een aanvullende maar niettemin reële rol speelt bij het bewerkstelligen van maatwerk en flexibiliteit binnen sectoren. Hoewel de voorkeur uitgaat naar dispensatie door partijen, biedt de overheid een uitwijkmogelijkheid waarvan daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt en die ook leidt tot een substantieel aantal dispensaties. Zoals ik eerder met u deelde tijdens het debat op 4 februari jongstleden zie ik dan ook geen aanleiding tot wijziging van het avv-instrument of het dispensatiebeleid van de overheid. In mijn gesprekken hierover met de Stichting van de Arbeid is mij ook niet gebleken dat werkgevers- en werknemersorganisaties opties voor aanpassing van het Toetsingskader voorzien die per definitie tot meer dispensatie en maatwerk, en daarmee tot meer draagvlak voor de cao-afspraken, zouden leiden bij individuele werkgevers en werknemers.

---

[6] O.m. in verband met stillegging of intrekking van verzoeken. Beslissingen kunnen later vallen dan het jaar van indiening.

[7] SZW Bedenkingenrapportage 2015, http://cao.minszw.nl/pdf/174/2016/174_2016_13_236899.pdf.

[8] Zie noot 6

[9] Cao voor Uitzendkrachten, de cao Sociaal Fonds Uitzendbranche, de cao Bouw & Infra

Cao’s met kleine bonden

Tijdens het debat op 4 februari jl. zegde ik u toe ook met sociale partners te zullen spreken over de kwestie van cao’s die met «kleine bonden» (d.w.z. met zeer weinig leden) worden overeengekomen. Dit vraagstuk lijkt op te spelen binnen de bredere discussie over modernisering van de cao, zoals ik in mijn eerdere cao-brief[10] signaleerde: werkgevers en vakbeweging zoeken naar nieuwe evenwichten tussen flexibiliteit en zekerheid. Indien dit niet (snel genoeg) tot resultaat leidt, blijkt als uitwijkmogelijkheid soms een cao met «kleine bonden» te worden afgesloten. Bij de avv-verzoeken van de cao’s Bloemengroothandel en Fashion & Sport heb ik reeds Kamervragen over deze materie beantwoord[11].

In mijn gesprekken met de Stichting van de Arbeid heb ik benadrukt dat de representativiteitsvraag niet alleen voor werknemerskant maar ook voor werkgeverszijde relevant is. De werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting zijn zich hiervan bewust. De Stichting acht het cruciaal dat de arbeidsverhoudingen niet onder druk komen te staan vanwege gebrek aan draagvlak. En dat er voor decentrale cao-partijen een opdracht ligt om meer betrokkenheid en voldoende draagvlak in de sectoren tot stand te brengen. De vakorganisaties zetten daarom op in ledenwerving om een evenwichtige verhouding bij cao-onderhandelingen te realiseren. Maar daarnaast richten zij zich in toenemende mate op verbreding van het draagvlak door, zoals de SER in 2013 adviseerde[12], naast de eigen leden ook alle andere werknemers te benaderen en te betrekken bij de verschillende stadia van het cao-proces, met steun van de werkgevers in de sectoren. Dit gebeurt – afhankelijk van de sector – onder meer via *social media*, voorlichtingsbijeenkomsten, enquêtes en andere manieren. Deze verbreding van het feitelijke draagvlak is ook naar mijn mening de meest aangewezen weg om er voor te zorgen dat zo veel mogelijk werknemers zich herkennen in de afspraken die op arbeidsvoorwaardelijk gebied worden gemaakt. Het afspreken van een cao met een kleine bond is onderdeel van de onderhandelingsvrijheid van cao-partners. Het stellen van minimumaantallen leden voor toegang tot de cao-tafel, of de eis dat in elk geval met de grootste bonden moet worden overlegd zou strijdig zijn met deze onderhandelingsvrijheid. Daarnaast zouden dergelijke eisen een averechts effect kunnen hebben doordat bonden zich gedwongen voelen minder rekening te houden met het algemeen belang en zich uitsluitend te richten op hun leden. Maar wanneer sociale partners permanent samenwerken aan het feitelijk draagvlak biedt dit de beste garantie dat de cao brede groepen aanspreekt en duurzame arbeidsverhoudingen tot stand komen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

[10] Brief d.d. 13 november 2015, Kamerstuk 29 544, nr. 669
[11] Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 3151
[12] Verbreding draagvlak cao-afspraken, Advies 2013/03 d.d. 23 augustus 2013